

C-477/23. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2023. július 25.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Varhoven administrativen sad (Bulgária)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2023. július 13.

Felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél:

Obshtina Belovo (Belovo település)

A felülvizsgálati eljárásban ellenérdekű fél:

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa
„Okolna sreda” 2014 – 2020

Az eljárás tárgya:

Az ügy tárgya az Obshtina Belovo (Belovo település) felülvizsgálati kérelme, amelyet az elsőfokú közigazgatási bíróságnak a Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Okolna sreda” 2014 – 2020 (a „Környezetvédelem” 2014 – 2020 elnevezésű operatív program irányításáért felelős hatóság vezetője) pénzügyi korrekciót megállapító határozata ellen indított keresetét elutasító ítélete ellen terjesztett elő.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az uniós jog értelmezése; [EUMSZ] 267. cikk (1) bekezdés b) pont és (3) bekezdés

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1. Ellentétes-e az 1303/2013 rendelet 2. cikke 10. pontjának, továbbá 36. és 37. pontjának értelmezésével az olyan nemzeti szabályozás vagy e szabályozás olyan értelmezési és alkalmazási gyakorlata, amely szerint az alapügyben szereplőhöz hasonló esetben az európai strukturális és beruházási alapokból származó támogatás (a továbbiakban: ESB-alapokból származó támogatás) kedvezményezettjének csak az a partnertelepülés (a szerződés felei) minősül, amely a pénzügyi támogatásra vonatkozó közigazgatási szerződést vezető partnerként aláírta? Milyen feltételeknek kell megfelelnie egy szervezetnek ahhoz, hogy a jelen ügghöz hasonló esetben az 1303/2013 rendelet 2. cikkének 10. pontja értelmében vett kedvezményezettnek minősüljön?

2. Ellentétes-e az 1303/2013 rendelet 2. cikke 10. pontjának, továbbá 36. és 37. pontjának értelmezésével az olyan nemzeti szabályozás vagy e szabályozás értelmezési és alkalmazási gyakorlata, amelynek értelmében az alapügyben szereplőhöz hasonló esetben a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó szabályok valamely gazdasági szereplő általi megsértése miatti pénzügyi korrekciót olyan határozatban állapítják meg, amelynek címzettje egy másik gazdasági szereplő, amely nem követett el jogsértést, de a pénzügyi támogatásról szóló szerződésben vezető partnerként szerepel?

3. Ellentétes-e az 1303/2013 rendelettel az olyan nemzeti szabályozás vagy e szabályozás értelmezési és alkalmazási gyakorlata, amely szerint a pénzügyi korrekcióért való felelősség szerződés útján megosztható a projektpartnerek között, vagy minden gazdasági szereplőnek magának kell viselnie a pénzügyi korrekcióért való felelősséget az ESB-alapokból származó támogatások felhasználása során általa elkövetett jogsértésekkel összefüggésben azon szerződések alapján, amelyeknek ő a szerződő fele?

4. Ellentétes-e az Európai Unió Alapjogi Chartájának 41. cikkével és 47. cikkével – az alapügyben szereplőhöz hasonló esetben – az olyan nemzeti közigazgatási gyakorlat és ítélkezési gyakorlat, amely szerint a települést, amelyről azt állítják, hogy az ESB-alapokból származó támogatások felhasználására irányuló eljárásban a közbeszerzési szerződés odaítélése során állítólag megsértette a Zakon za obshtestvenite porachki (közbeszerzési törvény) rendelkezéseit, nem illeti meg sem az általa kötött szerződéssel kapcsolatos pénzügyi korrekció megállapítására irányuló eljárásban való részvétel joga, sem az ezen közigazgatási aktus megtámadására irányuló bírósági eljárásban való részvétel joga, mivel a vezető partnerrel kötött partnerségi megállapodás alapján partnerként polgári peres eljárást indíthat?

Az Európai Unió vonatkozó jogszabályi rendelkezései

Az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta): 41. cikk, 47. cikk és 51. cikk (1) bekezdése

Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i európai parlamenti és tanácsi rendelet: a 2. cikk 10., 36. és 37. pontja

A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26- i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv

A vonatkozó nemzeti előírások

Zakon za obshtestvenite porachki (közbeszerzésekről szóló törvény, a továbbiakban: ZOP): a 2. cikk (2) bekezdése, az 5. cikk (2) bekezdésének 9. pontja, az 59. cikk (6) bekezdése és a kiegészítő rendelkezések 3. §-a

Zakon za upravljenie na sredstvata ot evropeyskite fondove pri spodeleno upravljenie (az európai alapok forrásainak megosztott irányítással történő kezeléséről szóló törvény, a továbbiakban: ZUSEFSU), hatályos 2022. július 1-től, illetve annak korábbi, a következő címet viselő változata: Zakon za upravljenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (az európai strukturális és beruházási alapokból származó pénzeszközök kezeléséről szóló törvény) (a továbbiakban: ZUSESIF): a 70. cikk (1) bekezdésének 9. pontja és (2) bekezdése, valamint a 73. cikk (1) bekezdése

Zakon za upravljenie na otpadatsite (hulladékgazdálkodásról szóló törvény): a 49. cikk (1) és (9) bekezdése

Zakon za Kamarata na stroitelite (az építész kamaráról szóló törvény): 3. cikk

Naredba za posochvane na nerednosti, predstavlyavashti osnovania za izvarshvane na finansovi korektsii, i protsentnitate pokazateli za opredelyane razmera na finansovite korektsii po reda na Zakona za upravljenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (a pénzügyi korrekciót megalapozó szabálytalanságok megállapításáról, valamint a pénzügyi korrekció mértékének az európai strukturális és beruházási alapokból származó pénzeszközök kezeléséről szóló törvény szerinti eljárásban történő meghatározására szolgáló százalékos mutatókról szóló rendelet, a továbbiakban: szabálytalanságok megállapításáról szóló rendelet): a 2. cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódó 1. sz. melléklet 11. pontja

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

- 1 A szóban forgó, az európai strukturális és beruházási alapok (ESB-alapok) 2014 – 2020 közötti időszakra vonatkozó forrásainak felhasználására irányuló eljárás esetén a BG16M1OP002-2.002. számú, a komposztáló létesítmények és a háztartási hulladék előkezelésére szolgáló létesítmények tervezésére és építésére irányuló kombinált eljárásról van szó.
- 2 Az eljárásban szóban forgó kérelmezők az érintett Pazardzhik megye néhány települése, köztük Pazardzhik és Belovo település. Ezek a települések egy, a hulladékgazdálkodásról szóló törvény szerinti megyei hulladékgazdálkodási települési társuláshoz tartoznak (a továbbiakban: társulás).
- 3 A kérelem benyújtása céljából a társulás kijelölt egy vezető települést, míg a társulás többi kérelmező települése e vezető település partnere, amelyről a társulás valamennyi települése között partnerségi megállapodás jött létre.
- 4 A pénzügyi támogatás odaítélésére vonatkozó eljárás során a társulás települései általában csak egy projektjavaslatot nyújthatnak be. Ezért a társulás települései, köztük Pazardzhik és Belovo település közös projektjavaslatot készítettek.
- 5 A támogatás odaítélésére irányuló eljárás során a települések egy Administrativen dogovor za predostavyane na bezvazmezdna finansova pomosht (a pénzügyi támogatás odaítéléséről szóló közigazgatási szerződés; a továbbiakban: szerződés) kötöttek a „Környezetvédelem” 2014 – 2020 elnevezésű operatív program keretében, amely az Európai Regionális Fejlesztési Alap és az Európai Unió Kohéziós Alapjának társfinanszírozásával valósul meg.
- 6 A szerződés 1. pontja kimondja, hogy a szerződés értelmében minden település kedvezményezett, bár minden település neve mellett szerepel a partneri minősége is.
- 7 A szerződés 3.3. pontja kifejezetten kimondja, hogy a szerződésben részes települések a Pazardzhik települést jelölik ki vezető településként. A többi település partnertelepülésnek minősül.
- 8 Az eljárás keretében jóváhagyott projekt végrehajtásának feltételeiről szóló 1. cikk 3. pontja (a továbbiakban: végrehajtási feltételek), amely feltételek a szerződés szerves részét képezik, kimondja, hogy az 1303/2013 rendelet 2. cikkének (10) bekezdésében említett személy az eljárás „kedvezményezettje”.
- 9 A végrehajtási feltételek 1. cikkének 3. pontja azt is rögzíti, hogy ha a projektjavaslat partnerségben készült, valamennyi partnertelepülés kedvezményezettnek minősül, tehát mind a vezető település, mind a finanszírozásra jóváhagyott projektjavaslatot közösen benyújtó partnerek.
- 10 A vezető település jogosítványait a végrehajtási feltételek 4. cikkének (6) bekezdése határozza meg, így ezek közé tartozik konkrétan az operatív

program irányításáért felelős hatósággal való levelezés lebonyolítása, a szerződésből származó pénzeszközök saját bankszámlájára történő átvétele, a partneri megállapodás rendelkezéseinek megfelelően a pénzeszközök partnertelepülések közötti elosztása stb. A vezető település továbbá felelősséggel tartozik a projekt irányításáért.

- 11 A partnertelepülések jogosítványait a projektjavaslatban szabályozzák, amelyben a szelektíven gyűjtött zöld és/vagy biológiailag lebomló háztartási hulladék komposztálására szolgáló létesítmény építésére vonatkozó, vitatott közbeszerzési szerződés tekintetében külön rendelkeznek arról, hogy e szerződést Belovo település fogja végrehajtani és odaítélni.
- 12 Belovo település, mint ajánlatkérő szerv, lefolytatta a közbeszerzési eljárást, amelynek eredményeként Belovo település és a „Delchev Ingenering” EOOD között szerződés jött létre a Belovo település területén a szelektíven gyűjtött zöld és/vagy biológiailag lebomló háztartási hulladék komposztálására szolgáló létesítmény építésére.
- 13 A „Környezetvédelem” 2014 – 2020 elnevezésű operatív program irányításáért felelős hatóság vezetőjének – 2022. április 15-i határozatával kijavított – 2022. március 21-i határozatával a Belovo település és a „Delchev Ingenering” EOOD közötti szerződés finanszírozására az európai strukturális és beruházási alapokból (ESB-alapok) elkülönített források 10%-ának megfelelő összegű pénzügyi korrekciót állapítottak meg.
- 14 A pénzügyi korrekciót a ZUSESIF 70. cikke (1) bekezdésének 9. pontja alapján, összefüggésben a szabálytalanságok megállapításáról szóló rendelet 2. cikke (1) bekezdéséhez fűzött 1. számú melléklete 11. pontjának a) alpontjával, szabálytalanság miatt állapították meg a kedvezményezett, a Pazardzhik településsel szemben. A határozat szerint a szabálytalanságot Belovo település a nemzeti jogszabályok, nevezetesen a ZOP – Zakon za Kamarata na stroitelite (az építéskamaráról szóló törvény, a továbbiakban: ZKS) 3. cikkének (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett – 2. cikkének (2) bekezdése és 59. cikkének (6) bekezdése, valamint az uniós jog megsértésével követte el.
- 15 Belovo település, amely nem volt a pénzügyi korrekciót megállapító határozat címzettje, megtámadta a határozatot az Administrativen sad Pazardzhik (pazardzhiki közigazgatási bíróság, Bulgária) előtt, amely a keresetet elfogadhatónak nyilvánította, de megalapozatlanságra hivatkozva elutasította.
- 16 Az elsőfokú közigazgatási bíróság abból indult ki, hogy a szóban forgó szerződést mind Pazardzhik településsel, mind a megye más településeivel, köztük Belovo településsel kötötték, mivel azok közös projektjavaslattal pályáztak a komposztáló létesítmények és a háztartási hulladék előkezelésére szolgáló létesítmények tervezésére és építésére irányuló kombinált eljárásban. A pénzügyi korrekcióval érintett közbeszerzési szerződést Belovo település írta ki, és azt Belovo település írta alá a „Delchev Ingenering” EOOD-val. Ezért függetlenül attól, hogy a

megtámadott határozat csak Pazhardzhik települést nevezi meg a határozat címzettjeként és a projekt kedvezményezettjeként, Belovo településnek érdeke fűződik e határozat megtámadására irányuló eljáráshoz.

- 17 Belovo település felülvizsgálati kérelmet nyújtott be az Administrativen sad Pazardzhik (pazardzhiki közigazgatási bíróság) e határozata ellen a Varhoven administrativen sadhoz (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Bulgária), mint kérdést előterjesztő bírósághoz.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 18 Belovo település felülvizsgálati kérelmében kifogásolja az elsőfokú ítéletet, mégpedig az építéskamaráról szóló törvény 3. cikke (3) bekezdésének a közbeszerzési szerződés odaítélésére vonatkozó konkrét eljárás keretében való alkalmazhatóságával összefüggésben.
- 19 A felülvizsgálati eljárásban ellenérdekű fél, a közigazgatási hatóság vezetője tömör válaszában azt állítja, hogy a felülvizsgálati kérelem megalapozatlan.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 20 Az alapügyben a településsel szemben megállapított, vitatott pénzügyi korrekció alapja egy, a nemzeti jogba átültetett uniós rendelkezésnek egy másik település cselekményével történő megsértése.
- 21 Az ESB-alapokból származó támogatások felhasználásának jogszerűségével kapcsolatos jogvitákban, valamint a kiszabott pénzügyi korrekciók jogszerűségének vizsgálata során – mint az alapügyben felmerült jogvitában is – a nemzeti bíróságok az 1303/2013 rendelet 2. cikkének 10., 36. és 37. pontja értelmében vett „kedvezményezett”, „szabálytalanság” és „gazdasági szereplő” fogalmakat alkalmazzák.
- 22 A nemzeti ítélkezési gyakorlat tanulmányozása azt mutatja, hogy hasonló esetekben egyes ítélkező testületek úgy vélik, hogy csak a projektben vezető partnerként részt vevő település minősül az 1303/2013/EU rendelet 2. cikkének 10. pontja értelmében vett „kedvezményezettnek”, és ennek megfelelően csak ez a település a pénzügyi korrekciót megállapító határozat címzettje, míg a többi partnertelepülés még közös projektjavaslat esetén sem rendelkezik ilyen minőséggel. Ezek az ítélkező testületek nem fogadják be a többi partnertelepülést félként az eljárásba, és megtagadják tőlük a pénzügyi korrekció megállapítására irányuló eljárásban való részvétel jogát, még akkor is, amikor ezek a települések a korrekcióval érintett szerződések felei (mint jelen esetben).
- 23 Ezzel szemben az Administrative Sad Sofia-Oblast (Szófia megye közigazgatási bírósága) egy ítéletében abból indul ki, hogy az ESB-alapokból származó támogatást felhasználó település által a közbeszerzési szabályok megsértése esetén

éppen ez a település a pénzügyi korrekciót megállapító határozat megfelelő címzettje. Ezért e településnek jogot kell biztosítani arra, hogy részt vegyen a pénzügyi korrekció megállapítására irányuló eljárásban, és ennek megfelelően jogában kell állnia, hogy bírósági jogorvoslattal éljen az említett közigazgatási aktus ellen. Az Administrativen sad Sofia-Oblast (Szófia megye közigazgatási bírósága) ezen ítéletét azonban hatályon kívül helyezte a Varhoven administrativen sad (legfelsőbb közigazgatási bíróság) ítélete, amely kimondta, hogy az eljárásban részt vevő partnerek nem rendelkeznek kedvezményezetti jogállással, nem a pénzügyi korrekciót megállapító közigazgatási aktus megfelelő címzettjei, és nem jogosultak részt venni az eljárásban.

- 24 Az elsőfokú bíróság az alapügyben e második véleményével értett egyet. Úgy határozott, hogy [a szerződés odaítélésére] Belovo település folytatta le azt az eljárást, amelyben a szabálytalanságokat megállapították, és a projekt kedvezményezettje volt, ezért jogosult volt a bírósági jogorvoslatra.
- 25 E tekintetben bizonytalanságok tapasztalhatók a nemzeti joggyakorlatban azzal kapcsolatban, hogy milyen feltételeknek kell teljesülnie a „kedvezményezett” 1303/2013 rendelet 2. cikkének 10. pontja szerinti fogalmának meghatározását illetően. A bizonytalanságok arra vonatkoznak, hogy mely tényeket kell figyelembe venni a fogalom meghatározás során: azokat a tényeket, amelyek a pénzügyi támogatás odaítélésére vonatkozó szerződés aláírására vonatkoznak, vagy amelyek a pénzügyi támogatás megszerzését és felhasználását érintik, vagy egyéb tényeket.
- 26 A jelen eljárásban az érintett megye valamennyi települése közös projektjavaslatot nyújtott be az ESB-alapokból származó támogatásokra, és mindannyian a szerződés felei. A vezető település hatásköreit a végrehajtási feltételek 4. cikkének (6) bekezdése határozza meg: az operatív program irányításáért felelős hatósággal való levelezés lebonyolítása, a szerződésből származó pénzeszközök saját bankszámlájára történő átvétele, a szerződés keretében az összes kifizetési kérelem és előrehaladási jelentés kitöltése és benyújtása az irányításért felelős hatósághoz, a projektmenedzsmentért való felelősségvállalás.
- 27 Minden partnertelepülés elvégzi a projektben előzetesen leírt tevékenységeket, melynek során Belovo település szervezi és bonyolítja le a szelektíven gyűjtött zöld és/vagy biológiailag lebomló háztartási hulladék komposztálására szolgáló létesítmény építésére irányuló közbeszerzési eljárást.
- 28 Ilyen körülmények között felmerül a kérdés, hogy ki az elkövetett szabálytalanság miatt pénzügyi korrekciót megállapító határozat megfelelő címzettje, és következésképpen melyik település jogosult részt venni a pénzügyi korrekció megállapító eljárásban, és a pénzügyi korrekciót megállapító határozat elleni kereset útján bírósághoz fordulni: a vezető projektpartner település, vagy az a település, amely a konkrét szabálytalansággal érintett, ESB-alapokból származó támogatást felhasználja.

- 29 A partnertelepülésnek a közigazgatási eljárásban való részvételhez és a bírósághoz forduláshoz való jogát elutasító ítélezési gyakorlat azonos esetekben azon tény[ek]en alapul, hogy a vezető település jelöli meg azt a bankszámlát, amelyre az ESB-alapokból származó források érkeznek, osztja el a pénzeszközöket, és pénzügyi korrekciók esetén a vezető település számítja be a megfelelő ESB-alapokból származó támogatható forrásokat a partnerekkel szemben megállapított pénzügyi korrekciókba. Emellett a vezető település és a partnertelepülés között polgári jogi jellegű jogviszony áll fenn.
- 30 Ezért felmerül az a kérdés is, hogy az 1303/2013 rendelettel ellentétes-e az azt értelmező és alkalmazó nemzeti szabályozás vagy ítélezési gyakorlat, amely szerint a pénzügyi korrekcióért való felelősséget szerződéses úton újra meg lehet osztani az eljárásban részt vevő partnerek között, vagy ténylegesen minden egyes személynek vállalnia kell a pénzügyi korrekcióért való felelősséget az ESB-alapokból származó források felhasználásával összefüggésben általa elkövetett jogsértések esetén azon szerződések alapján, amelyeknek ő a szerződő fele.
- 31 Ezen kívül a megfelelő ügyintézéshez való jog a Charta 41. cikke alapján az egyénekre ruházott alapvető jog. A megfelelő ügyintézéshez való jog magában foglalja: 1. mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, 2. mindenkinek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba betekintsen, 3. az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják. A Charta 51. cikkével összhangban a tagállamok annyiban címzettjei a Chartának, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. A pénzügyi támogatás nyújtására az uniós jog közvetlen alkalmazásával kerül sor, ez a körülmény pedig arra kötelezi a nemzeti hatóságokat, amelyek hatáskörébe a jog alkalmazása tartozik, hogy megfeleljenek a Charta 41. cikkének.
- 32 Erre irányul az a kérdés is, miszerint ellentétes-e a Charta 41. cikkével és 47. cikkével az a nemzeti ítélezési gyakorlat és közigazgatási gyakorlat, amely szerint az a település, amely az ESB-alapokból származó források felhasználására irányuló eljárásban megsértette a közbeszerzési szerződések odaítéléséről szóló törvényt, nem jogosult sem az általa kötött szerződéssel kapcsolatos pénzügyi korrekció megállapítására irányuló eljárásban, sem az e közigazgatási aktus megtámadására irányuló bírósági eljárásban részt venni, mégpedig azért, mert a vezető település partnereként a partnerségi megállapodás alapján polgári jogi igényt érvényesíthet.
- 33 Amennyiben a jelen ügyben úgy kell tekinteni, hogy Belovo település nem minősül az 1303/2013 rendelet 2. cikkének 10. pontja értelmében vett kedvezményezettnek, és nem jogosult megtámadni a pénzügyi korrekciót megállapító határozatot, amelynek címzettje a Pazardzhik település, a Varhoven administrative sad-nak (legfelsőbb közigazgatási bíróság) hatályon kívül kell helyeznie a Pazardzhik administrative sad (pazardzhiki közigazgatási bíróság) ítéletét, és meg kell szüntetnie az eljárást. Következésképpen, mivel a Varhoven administrative sad (legfelsőbb közigazgatási bíróság) olyan jogvitával foglalkozik, amelynek eldöntése az uniós jog rendelkezéseinek értelmezésével és

alkalmazásával függ össze, abból indul ki, hogy a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet hivatalból az Európai Unió Bírósága elé kell terjeszteni.

MUNKADOKUMENTUM